

Kosten van basisbibliotheken volgens de Richtlijn

A. Notenboom

N. Rade

R. Goudriaan

Onderzoek in opdracht van het Procesbureau Bibliotheekvernieuwing

© **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)

Den Haag, juni 2007

Kosten van basisbibliotheken volgens de Richtlijn

A. Notenboom, N. Rade en R. Goudriaan

A*pe* rapport nr. 473

© 2007 **A**arts De Jong Wilms Goudriaan **P**ublic **E**conomics bv (APE)
Website: www.ape.nl
Omslag: Brordus Bunder, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

INHOUD

0 SAMENVATTING

0.1 Aanleiding

Het huidige convenant bibliotheekvernieuwing eindigt officieel aan het einde van dit jaar. Met het oog op het verdere vervolg van de bibliotheekvernieuwing na 2007 dient nog een aantal stappen te worden gezet om de einddoelen bereiken. Daarom heeft APE op verzoek van het Procesbureau Bibliotheekvernieuwing een nieuw financieel onderzoek uitgevoerd, dat voortbouwt op eerder onderzoek en is aangevuld met actuele financiële gegevens en kennis. De studie vormt een actualisatie van eerder onderzoek op macroniveau van het IOO.

In het onderzoek staat de vraag centraal wat de kosten zijn als alle bibliotheken functioneren conform het ambitieniveau van de *Richtlijn voor basisbibliotheken* (verder aangeduid als de *Richtlijn*). Alle cijfers gaan uit van het loon- en prijspeil 2005. Het onderzoek beperkt zich tot de kosten op lokaal niveau. De kosten van bibliotheekvernieuwing op landelijk en provinciaal niveau blijven buiten beschouwing. Daarvoor is een afzonderlijk onderzoek noodzakelijk. De volgende vragen komen in het voorliggende rapport aan de orde:

- Welk bedrag is in totaal nodig om alle bibliotheken te laten functioneren op het ambitieniveau van de *Richtlijn*?
- In hoeverre verschilt dit geraamde bedrag van respectievelijk de huidige kosten van het openbare bibliotheekwerk en de eerdere kostenraming van het IOO?
- Wat zijn de achtergronden van de verschillen?

0.2 Openingstijden

De *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* bevat een ideale openingsduur van de hoofdvestiging van 50 uur per week en van de nevenvestiging van 20-30 uur per week. Het onderscheid tussen hoofd- en nevenvestiging is echter niet altijd adequaat. Conform het advies van de commissie die onze onderzoeksresultaten heeft gevalideerd (de valideringscommissie), maken wij onderscheid tussen een centrale bibliotheek en een (reguliere) bibliotheek. Bij een centrale bibliotheek beslaat de frontofficefunctie het gehele verzorgingsgebied van de basisbibliotheek, terwijl in geval van een gewo-

ne bibliotheek de frontofficefunctie zich beperkt tot het directe verzorgingsgebied. Wij adviseren een meer *globale richtlijn* voor de openingsduur dan de huidige richtlijn. De voorgestelde richtlijn voor de openingsduur is 40-60 uur (gemiddeld 50 uur) voor de centrale bibliotheek en 20-40 uur (gemiddeld 30 uur) voor de reguliere bibliotheek.

0.3 Speerpunten

De uitvoering van speerpunten is een kwestie van lokaal maatwerk waarbij gemeentelijke ambities en prioriteiten een belangrijke rol spelen. Afhankelijk van de wensen van de bibliotheek en de gemeenten kunnen speerpunten op heel verschillende wijze worden ingevuld. Het is ondoenlijk om een algemene kostentoerekening te geven voor speerpunten. We geven daarom een globale toerekening van exploitatiekosten gegeven de gewenste personeelsinzet.

Tabel 0.1: Kostentoerekening voor een speerpunt

Fte	Personeelskosten (x € 1.000)	Materiële kosten (x € 1.000)
1	43	26
2	85	52
3	128	78
4	170	104

Bron: APE

0.4 Exploitatie- en huisvestingskosten per grootteklasse

Wij hanteren één richtlijn voor het totale vloeroppervlak van centrale en gewone bibliotheken. De richtlijn bedraagt 60 m^2 per 1.000 inwoners voor een (fictieve) 35.000-bibliotheek, en loopt af tot 45 m^2 per 1.000 inwoners voor een (fictieve) 150.000-bibliotheek. De huisvestingskosten bedragen € 236 per m^2 (gebaseerd op de kosten van een nieuw gebouwde bibliotheek). De huisvestingskosten zijn inclusief de kosten van alternatieve dienstverleningsconcepten, zoals de bibliobus. Tabellen 0.2 tot en met 0.5 tonen de exploitatie- en huisvestingskosten per grootteklasse van de verzorgingsgebieden.

Tabel 0.2: Kosten per kernfunctie (x € 1.000) voor een verzorgingsgebied van 35.000 inwoners

Kernfunctie	Personeels-kosten	Materiële kosten	Huisvestings-kosten	Totaal
Kennis en informatie	268	120	139	527
Ontwikkeling en educatie	39	51	60	150
Kunst en cultuur	140	97	159	396
Lezen en literatuur	27	39	25	91
Ontmoeting en debat	16	12	40	68
Ondersteuning en ontwikkeling	183	85	74	342
Totaal	673	404	497	1.574

Bron: APE

Tabel 0.3: Kosten per kernfunctie (x € 1.000) voor een verzorgingsgebied van 45.000 inwoners

Kernfunctie	Personeels-kosten	Materiële kosten	Huisvestings-kosten	Totaal
Kennis en informatie	345	155	164	664
Ontwikkeling en educatie	50	65	70	185
Kunst en cultuur	180	125	187	492
Lezen en literatuur	35	50	29	114
Ontmoeting en debat	20	15	47	82
Ondersteuning en ontwikkeling	235	110	88	433
Totaal	865	520	585	1.970

Bron: *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* en APE

Tabel 0.4: Kosten per kernfunctie (x € 1.000) voor een verzorgingsgebied van 100.000 inwoners

Kernfunctie	Personeels-Kosten	Materiële kosten	Huisvestings-kosten	Totaal
Kennis en informatie	735	335	330	1.400
Ontwikkeling en educatie	100	140	142	382
Kunst en cultuur	380	255	378	1.013
Lezen en literatuur	70	100	59	229
Ontmoeting en debat	45	30	94	169
Ondersteuning en ontwikkeling	505	220	177	902
Totaal	1.835	1.080	1.180	4.095

Bron: *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* en APE

Tabel 0.5: Kosten per kernfunctie (x € 1.000) voor een verzorgingsgebied van 150.000 inwoners

Kernfunctie	Personeels-kosten	Materiële kosten	Huisvestings-Kosten	Totaal
Kennis en informatie	1.060	490	446	1.996
Ontwikkeling en educatie	145	205	191	541
Kunst en cultuur	555	375	510	1.440
Lezen en literatuur	105	150	80	335
Ontmoeting en debat	60	45	127	232
Ondersteuning en ontwikkeling	730	330	239	1.299
Totaal	2.655	1.595	1.593	5.843

Bron: *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* en APE

0.5 Totale kosten van alle basisbibliotheken

Gegeven de exploitatiekosten van de basisbibliotheken in de vier categorieën verzorgingsgebieden en de bijhorende huisvestingskosten hebben wij – gegeven het ambitieniveau van de *Richtlijn* - de totale kosten van basisbibliotheken in Nederland bepaald. Het betreft de kosten op lokaal niveau. Tabel 0.6 brengt de resultaten in beeld.

Tabel 0.6: Totale kosten van basisbibliotheken in Nederland (x € 1 mln.)

Verzorgingsgebied	Huisvestingskosten	Exploitatiekosten	Totaal
35.000	20	42	62
45.000	56	132	187
100.000	43	107	150
150.000	72	193	266
Totaal	191	474	665

Bron: APE

De totale kosten van basisbibliotheken op basis van *Richtlijn* bedragen € 665 mln., bestaande uit € 474 mln. aan exploitatiekosten en € 191 mln. aan huisvestingskosten. De APE-kostenraming ligt iets hoger dan de eerdere IOO-kostenraming uit 2001. Het verschil tussen de kostenraming voor basisbibliotheken van APE (€ 665 mln.) en die van het IOO (€ 605 mln. na correctie voor inflatie) bedraagt € 60 mln. (10%). Bij de APE-raming zijn de huisvestingskosten hoger dan in de IOO-raming, maar zijn de exploitatiekosten lager.

De ramingen van APE en het IOO vallen over de hele linie hoger uit dan de realisatiecijfers van het CBS (€ 554 mln.), doordat in 2005 nog lang niet alle bibliotheken het ambitieniveau van de *Richtlijn* halen. De gerealiseerde huisvestingskosten in de CBS-statistiek geven echter geen volledig beeld van de werkelijke huisvestingskosten, doordat gemeenten panden vaak tegen niet-marktconforme en soms niet-kostendekkende huren ter beschikking van bibliotheken stellen. Dit is een vorm van indirecte subsidiering, die in de CBS-statistiek buiten beeld blijft.

Het verschil tussen de gerealiseerde kosten en de kostenraming van APE toont de discrepantie tussen de huidige situatie en de gewenste eindsituatie waarin alle bibliotheken opereren volgens het ambitieniveau van de *Richtlijn*. Dit vergt een overgangstraject om van de huidige situatie tot de gewenste situatie te komen. De invulling van het overgangstraject bestaat in eerste instantie uit het wegwerken van de discrepantie in de exploitatiekosten tussen de huidige situatie en die volgens de *Richtlijn*. Realisering van het ambitieniveau van de *Richtlijn* gaat immers direct gepaard met stijgende exploitatiekosten, terwijl een verbetering van de huisvestingssituatie meer een kwestie van langere adem is. Het verschil tussen de gerealiseerde huisvestingskosten en ambitieniveau van de *Richtlijn* is bovendien minder groot dan op het eerste gezicht lijkt door de in de praktijk vaak voorkomende indirecte subsidiëring van de huisvestingskosten.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In het openbare bibliotheekwerk vindt sinds 2001 een ingrijpende herstructurering plaats als uitvloeisel van het advies van de Commissie Meijer. Dit proces van bibliotheekvernieuwing heeft geleid tot grote veranderingen in de werkwijze van bibliotheken. De veranderingen zijn naar inhoud vertaald in de *Richtlijn voor basisbibliotheken*, die de inhoudelijke ambitie en de vernieuwde kernfuncties van een basisbibliotheek beschrijft. De *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* bevat een globale toerekening van de kosten aan deze nieuwe kernfuncties, en fungeert als een indicatieve financiële vertaling van de *Richtlijn voor basisbibliotheken*.

Het huidige convenant bibliotheekvernieuwing eindigt officieel aan het einde van dit jaar. Met het oog op het verdere vervolg van de bibliotheekvernieuwing na 2007 dient nog een aantal stappen te worden gezet om de einddoelen bereiken. Daarom heeft APE op verzoek van het Procesbureau Bibliotheekvernieuwing een nieuw financieel onderzoek uitgevoerd, dat voortbouwt op eerder onderzoek en is aangevuld met actuele financiële gegevens en kennis. Het APE-onderzoek geeft aan wat de kosten zijn als alle bibliotheken functioneren conform het ambitieniveau van de *Richtlijn voor basisbibliotheken* (verder aangeduid als de *Richtlijn*). De studie vormt een actualisatie van eerder onderzoek op macroniveau van het IOO (Berdowski *et al*. 2001) op basis van de huidige cijfers en inzichten.

Het APE-onderzoek beperkt zich tot de kosten van basisbibliotheken op *lokaal* niveau. De kosten van bibliotheekvernieuwing op landelijk en provinciaal niveau blijven buiten beschouwing, omdat op deze niveaus alleen informatie beschikbaar is over de huidige bestedingen. Voor de bepaling van de kosten van bibliotheekvernieuwing op landelijk en provinciaal niveau (inclusief de effecten van netwerkvorming) is een afzonderlijk onderzoek noodzakelijk. Daarin dienen vooraf inhoudelijke keuzes te worden gemaakt in samenhang met beleidsmatige prioriteiten. Een dergelijke vraagstelling valt buiten het bestek van het huidige onderzoek.

1.2 Centrale onderzoeksvragen

De centrale vragen van het onderzoek luiden:

- Welk bedrag is in totaal nodig om alle bibliotheken te laten functioneren op het ambitieniveau van de *Richtlijn*?
- In hoeverre verschilt dit geraamde bedrag van respectievelijk de huidige kosten van het openbare bibliotheekwerk en de eerdere kostenraming van het IOO?
- Wat zijn de achtergronden van de verschillen?

Bij de beantwoording van deze vragen wordt voortgebouwd op eerder onderzoek van het IOO (Berdowski *et al*. 2001) en van de DSP-groep (Barendse en van der Gugten (2005 en 2006), de *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* en de *Extra toelichting bij de Richtlijn deel 2*. De kostentoerekening wordt op een aantal punten verder verfijnd en uitgebreid om de kosten van basisbibliotheken volgens de *Richtlijn* zo goed mogelijk in beeld te brengen.

1.3 Nadere uitwerking van de onderzoeksvragen

Een betekenisvol aantal bibliotheekorganisaties is op dit moment werkzaam in een verzorgingsgebied met minder dan 45.000 inwoners. Daarom moeten we bij de kostentoerekening ook rekening houden met fictieve basisbibliotheken met een verzorgingsgebied van 35.000 inwoners (naast de tot nu toe gehanteerde indeling van fictieve basisbibliotheken met verzorgingsgebieden van 45.000, 100.000 en 150.000 inwoners).

De *Extra toelichting bij de Richtlijn deel 2* bevat globale informatie over de huisvestingskosten. Deze informatie berust op een aantal globale criteria, zoals inschattingen van het ruimtegebruik per 1.000 inwoners en de genormeerde huisvestingskosten per m^2. Er heeft echter nog geen doorvertaling plaatsgevonden van de huisvestingskosten naar respectievelijk de vier categorieën fictieve basisbibliotheken en de kernfuncties. Bovendien is bij de bepaling van de huisvestingskosten nog geen rekening gehouden met extra vestigingen en alternatieve dienstverleningsconcepten.

De *Richtlijn deel 2* bevat een inschatting van de noodzakelijke openingsduur van een basisbibliotheek. Uitgangspunt is dat in alle vestigingen toegang tot het volledige in de *Richtlijn* gedefinieerde aanbod aan kerndiensten kan worden verkregen. Nu de bibliotheekvernieuwing verder is gevorderd, dient te worden bezien of de inschatting van de openingsduur in

de praktijk te lang of te kort is om de kerndiensten overeenkomstig de *Richtlijn* te kunnen realiseren.

Bibliotheekvernieuwing heeft gevolgen voor de omvang en samenstelling van het personeelsbestand. De benodigde personeelsformatie voor de uitvoering van de kerndiensten conform de *Richtlijn* is naar omvang en functieniveau nader uitgewerkt in de *Extra toelichting bij de Richtlijn deel 2*. Het betreft een richtinggevende calculatie voor de personeelskosten met als uitgangspunt dat de kerndiensten worden uitgevoerd door betaalde medewerkers die volgens de CAO openbare bibliotheken zijn ingeschaald. Nu de bibliotheekvernieuwing verder is voortgeschreden, moet worden bekeken of de richtinggevende calculatie adequaat is en wat daarbij de betekenis is van vrijwilligers en personen met gesubsidieerde banen.

Volgens de *Richtlijn* dient een bibliotheek vijf kernfuncties op een bepaald niveau uit te oefenen om zich basisbibliotheek te kunnen noemen. Gemeenten en bibliotheken kunnen er daarnaast voor kiezen om een of meer kernfuncties op een hoger niveau uit te oefenen. Dit wordt een lokaal speerpunt genoemd. Deze vormen een vertaling van lokale ambities, prioriteiten en omstandigheden. Met het uitoefenen van een speerpunt gaan *extra* kosten gepaard die zijn niet begrepen in de kosten van de kernfuncties. De vraag is welke extra kosten zijn gemoeid met inmiddels uitgevoerde lokale speerpunten.

Gegeven de voorgaande punten rijst de vraag wat de totale kosten op landelijk niveau zijn als alle bibliotheken functioneren conform het ambitieniveau van de *Richtlijn*.

Het voorgaande leidt tot de volgende toespitsing van de onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de kosten en de kostenstructuur van een fictieve basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 35.000 inwoners?
2. Wat zijn - onderscheiden naar grootte van het verzorgingsgebied - de huisvestingskosten van basisbibliotheken rekeninghoudend met extra vestigingen en alternatieve dienstverleningsconcepten?
3. In hoeverre is de in de *Richtlijn deel 2* aangegeven openingsduur van basisbibliotheken adequaat om de kerndiensten conform de *Richtlijn* in praktijk te kunnen brengen?
4. Wat zijn de financiële gevolgen van de professionalisering van het personeel en welke rol is weggelegd voor vrijwilligers en personen met gesubsidieerde banen?
5. Welke kosten zijn globaal gemoeid met een aantal lokale speerpunten?

6. Wat zijn de totale kosten van alle basisbibliotheken volgens het ambitieniveau van de *Richtlijn*, gerubriceerd naar grootte van het verzorgingsgebied?

1.4 Aanpak van het onderzoek in hoofdlijnen

Het onderzoek bestaat uit twee fases. Fase 1 behelst een *globale* berekening van het na 2007 benodigde bedrag voor bibliotheekvernieuwing, terwijl fase 2 een verdiepingsslag omvat. Over fase 1 is reeds gepubliceerd in een afzonderlijke achtergrondstudie (Notenboom *et al.* 2007). De voorliggende rapportage heeft betrekking op fase 2 en borduurt voort op de resultaten van fase 1. De belangrijkste bevindingen van fase 1 worden in de rapportage samengevat.

De kostentoerekening bouwt verder voort op eerder onderzoek van de DSP-groep (Barendse en Van der Gugten 2005 en 2006), de *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* en de *Extra toelichting bij de Richtlijn deel 2*. De kostentoerekening gaat uit van het ambitieniveau van de *Richtlijn*. Wij breiden de kostentoerekening op basis van dezelfde uitgangspunten als deze publicaties uit voor een nieuwe categorie fictieve basisbibliotheken met een verzorgingsgebied van 35.000 inwoners. De kostentoerekening is gebaseerd op het loon- en prijspeil van 2005. Daarnaast worden de huisvestingskosten naar kernfunctie toegerekend voor basisbibliotheken met een verschillende omvang van het verzorgingsgebied. In de kostentoerekening houden wij rekening met het feit dat basisbibliotheken meer dan één vestiging kunnen hebben.

De kwantificering maakt gebruik van dezelfde informatie als de hiervoor genoemde studies en wordt aangevuld met gegevens uit het Bibliotheek Informatie Systeem (BIS) en de resultaten van respectievelijk een webenquête onder bibliotheken en vergaderingen met twee groepen van bibliotheekdirecteuren (valideringscommissies). De webenquête is gehouden onder 32 basisbibliotheken. Daaraan hebben 14 basisbibliotheken daadwerkelijk deelgenomen. De webenquête richt zich op de verzameling van aanvullende informatie die niet uit andere bronnen kan worden geput, zoals de feitelijke en gewenste openingsduren en vloeroppervlakten van de verschillende typen bibliotheekvestigingen, de gewenste omvang en samenstelling van het personeelsbestand, de betekenis van vrijwilligers en de kosten van lokale speerpunten. Door de beperkte response op de webenquête is een belangrijke rol weggelegd voor de valideringscommissies. Beide valideringscommissies hebben gefungeerd als aanvullende gege-

vensbron en hebben onze uitgangspunten getoetst. De eerste valideringscommissie bestond uit directeuren van bibliotheken met een verzorgingsgebied van circa 35.000 inwoners. Deze commissie heeft zich vooral geconcentreerd op de kostentoerekening bij basisbibliotheken uit deze grootteklasse. De tweede valideringscommissie was breder samengesteld. Deze commissie heeft zich vooral gericht op de validering van de resultaten van de webenquête en de consequenties daarvan voor de kostentoerekening.

Een belangrijk onderdeel van ons onderzoek is de vertaling van de resultaten van de kostentoerekening van de basisbibliotheken naar het *macroniveau.* De resultaten van deze vertaling geven aan wat de kosten op macroniveau zijn als alle bibliotheken functioneren volgens ambitieniveau van de *Richtlijn*. Deze macrovertaling geschiedt in grote lijnen analoog aan de eerdere raming van het IOO (Berdowski *et al.* 2001). Eerst worden totale kosten van de basisbibliotheken voor de vier onderscheiden grootteklassen (de fictieve basisbibliotheken) berekend en daarna worden deze opgeteld tot het Nederlandse totaal.

1.5 Indeling van het rapport

Het rapport heeft verder de volgende indeling. Hoofdstuk 2 vergelijkt de openingsduur conform *De Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* met de door de bibliotheken gewenste openingsduur. Hoofdstuk 3 schenkt aandacht aan de kosten van lokale speerpunten. Hoofdstuk 4 gaat in op de huisvestingskosten van basisbibliotheken gerubriceerd naar grootte van het verzorgingsgebied. In hoofdstuk 5 bepalen wij de personele en materiële kosten van basisbibliotheken naar grootte van het verzorgingsgebied. In hoofdstuk 6 komen de totale kosten van alle basisbibliotheken conform het ambitieniveau van de *Richtlijn* aan de orde. Deze kosten worden vergeleken met respectievelijk de huidige kosten van bibliotheken en de eerdere kostenraming van het IOO. De appendix bevat ten slotte gedetailleerdere achtergrondinformatie en daarnaast informatie over de inzet van ambtelijke capaciteit voor het beleid en de uitvoering van het openbare bibliotheekwerk op decentraal niveau.

2 OPENINGSDUUR

2.1 Inleiding

De *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* bevat een ideale openingsduur voor een hoofdvestiging (50 uur per week) en voor een nevenvestiging (20-30 uur per week). Deze openingsduur is nodig om de *Richtlijn* uit te voeren. De vraag is of deze openingstijden in de praktijk gebracht (kunnen) worden. Wat vinden bibliotheken zelf van de ideale openingsuren voor de hoofd- en nevenvestigingen? Deze vraag hebben we via een webenquête voorgelegd aan een aantal basisbibliotheken en aan een valideringscommissie van bibliotheekexperts.

2.2 Resultaten

Uit onze webenquête blijkt dat bijna alle responderende bibliotheken aan de ideale openingsduur voor de nevenvestiging (20-30 uur) voldoen. De richtlijn voor de openingsduur van de nevenvestiging wordt door bijna alle responderende bibliotheken als adequaat omschreven. Dit geldt niet voor de richtlijn van de hoofdvestiging. Slechts een klein percentage (5-10%) van de responderende bibliotheken houdt de hoofdvestiging ten minste 50 uur open. Een belangrijk deel van de responderende bibliotheken (65%) vindt een aanpassing van de openingsduur van de hoofdvestiging naar 30-40 uur realistischer.

Het onderscheid tussen hoofd- en nevenvestigingen wordt niet door alle bibliotheken (inclusief de valideringscommissie) even relevant gevonden. Bibliotheken met een duidelijke scheiding tussen hoofd- en nevenvestigingen bevinden zich vooral in de meer stedelijke gebieden. In de minder verstedelijkte gebieden vormen bibliotheken vaak een samenwerkingsverband van verscheidene, min of meer gelijkwaardige bibliotheken, die alleen verschillen in grootte van het verzorgingsgebied. Het onderscheid tussen hoofd- en nevenvestiging is in geval van zo'n samenwerkingsverband minder relevant.

Volgens de valideringscommissie is het beter een onderscheid te maken tussen een *centrale bibliotheek* en een (reguliere) *bibliotheek*. Het verschil tussen een centrale bibliotheek en een reguliere bibliotheek zit in de reik-

wijdte van de frontofficefunctie. Bij de reguliere bibliotheek valt de frontofficefunctie samen met het *directe* verzorgingsgebied van de betreffende vestiging, terwijl de frontofficefunctie van de centrale bibliotheek het totale verzorgingsgebied van de basisbibliotheek beslaat. De centrale bibliotheek heeft dus een centrumfunctie, die de reguliere bibliotheek niet heeft en daardoor een uitgebreider dienstenpakket. De valideringscommissie adviseert om een meer *globale richtlijn* voor de openingsduur op te stellen, zodat beter recht kan worden gedaan aan de lokale omstandigheden. De voorgestelde richtlijn voor de openingsduur is 40-60 uur (gemiddeld 50 uur) voor de centrale bibliotheek en 20-40 uur (gemiddeld 30 uur) voor de reguliere bibliotheek. De gemiddelde openingsduur van 50 en 30 uur voor respectievelijk de centrale bibliotheek en de bibliotheek wijken niet af van de huidige richtlijn. Daardoor hoeft de kostentoerekening niet te worden aangepast.

2.3 Conclusies

Wij vatten hieronder puntsgewijs de belangrijkste conclusies samen.

- In plaats van een hoofd- en nevenvestiging is het zinvoller te spreken van een *centrale bibliotheek* en een reguliere *bibliotheek*. Het onderscheid tussen deze twee wordt bepaald door de reikwijdte van de frontofficefunctie. Bij de reguliere bibliotheek blijft de frontofficefunctie beperkt tot het directe verzorgingsgebied van de vestiging, terwijl de frontofficefunctie van de centrale bibliotheek het totale verzorgingsgebied van de betreffende basisbibliotheek beslaat.
- De vernieuwde richtlijn voor de openingsduur van basisbibliotheken wordt 40-60 uur voor een centrale bibliotheek en 20-40 uur voor een gewone bibliotheek. Wij geven een bandbreedte in plaats van een vast aantal openingsuren, zodat bibliotheken ruimte hebben om binnen de bandbreedte de openingsduur af te stemmen op de lokale omstandigheden.

3 LOKALE SPEERPUNTEN

3.1 Inleiding

Volgens de *Richtlijn* moet een bibliotheek vijf kernfuncties op een bepaald niveau uitoefenen om zich basisbibliotheek te kunnen noemen. Daarnaast kunnen bibliotheken en gemeenten ervoor kiezen om een of meer kernfuncties op een hoger niveau uit te oefenen. Dit wordt een lokaal speerpunt genoemd. Een speerpunt is een gekozen, op de lokale situatie toegespitste prioriteit in het bibliotheekwerk. De lokale speerpunten vormen een vertaling van lokale ambities, prioriteiten en omstandigheden. Met het uitoefenen van een speerpunt gaan *extra* kosten gepaard, die niet begrepen zijn in de kosten van de kernfuncties. De vraag is welke extra kosten gemoeid zijn met lokale speerpunten die inmiddels door bibliotheken worden uitgevoerd. Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig door de beperkte response op de betreffende vragen van de webenquête.

3.2 Resultaten

Het speerpunt ‘Bibliotheek en Onderwijs’ wordt voor een belangrijk deel van de responderende bibliotheken uitgevoerd (circa 65%); hetzelfde geldt voor het speerpunt ‘Bibliotheek en Cultuur’ (eveneens circa 65% van de responderende bibliotheken). Een aantal andere speerpunten komen minder vaak voor, zoals ‘Bibliotheek en Integratie’ (circa 15% van de responderende bibliotheken); ‘Bibliotheek en Informatie’ (circa 10% van de responderende bibliotheken) of ‘Bibliotheek en WMO’ (circa 5% van de responderende bibliotheken). De activiteiten in het kader van deze lokale speerpunten sluiten meestal goed aan bij de reguliere activiteiten van de basisbibliotheken. Een belangrijk deel van de responderende bibliotheken (de helft tot tweederde) geeft aan extra uren open te zijn voor de uitvoering van de speerpunten. De opgegeven extra openingsuren variëren van 3 tot 15 uur per speerpunt. Veelal ontvangen bibliotheken aanvullende externe financiering voor de uitoefening van een lokaal speerpunt. De reguliere bekostiging is alleen voor de kerntaken bestemd; voor het uitoefenen van speerpunten is de aanvullende financiering onontbeerlijk.

De uitvoering van speerpunten is een kwestie van lokaal maatwerk waarbij gemeentelijke ambities en prioriteiten een belangrijke rol spelen. Afhanke-

lijk van de wensen van de gemeente, en de capaciteit en het verzorgingsgebied van de bibliotheek kunnen speerpunten op zeer verschillende wijze worden ingevuld. Gegeven de specifieke lokale wensen en omstandigheden stelt een bibliotheek een kostendekkende begroting (offerte) op. Het is daarom ondoenlijk om een algemeen geldende kostentoerekening te presenteren voor de lokale speerpunten. Hoogstens kunnen wij een zeer globale handreiking presenteren voor de kosten van de speerpunten. Daarbij moet worden benadrukt dat bibliotheken van deze zeer globale handreiking kunnen afwijken, afhankelijk van de lokale situatie en de gekozen invulling van het betreffende speerpunt.

De valideringscommissie heeft aangegeven dat twee uitgangspunten die eerder gebruikt zijn voor de kostentoerekening van de kernfuncties ook gebruikt kunnen worden voor de kostentoerekening van de speerpunten. Deze uitgangspunten zijn de kosten per fte (gemiddeld € 42.500) en de verhouding tussen personele en materiële kosten (62:38). Gegeven deze uitgangspunten, leidt een speerpunt waarbij 1, 2, 3 of 4 fte's worden ingezet tot de in tabel 3.1 gepresenteerde materiële en personele kosten.

Tabel 3.1: Kostentoerekening voor een speerpunt

Fte	Personeelskosten (x € 1.000)	Materiële kosten (x € 1.000)
1	43	26
2	85	52
3	128	78
4	170	104

Bron: APE

Veelal worden de activiteiten in het kader van de speerpunten in ruimten binnen de gebouwen van de bibliotheek uitgevoerd die ook voor andere activiteiten worden gebruikt. Incidenteel worden externe ruimten benut, die soms worden gehuurd, maar soms ook gratis of tegen gereduceerde tarieven ter beschikking worden gesteld. Omdat deze variatie in mogelijkheden slecht kwantificeerbaar is, hebben wij geen extra huisvestingskosten voor de speerpunten in de kostentoerekening opgenomen.

3.3 Conclusies

De belangrijkste conclusies van het hoofdstuk luiden:

- De financiering van de speerpunten is *aanvullend* ten opzichte van de financiering van de kerndiensten.
- De invulling van speerpunten is een kwestie van maatwerk op *lokaal* niveau. Het is daarom onmogelijk om een algemeen geldende kostentoerekening voor de speerpunten te maken.
- Bij de kostentoerekening van de speerpunten kunnen dezelfde uitgangspunten worden gebruikt als bij de kostentoerekening van de kernfuncties. Daarin gaan we uit van € 42.500 per fte personeelskosten, en een verhouding van 62:38 tussen personele en materiële kosten. De inzet van het aantal fte's is afhankelijk van de gekozen invulling van het betreffende speerpunt en de lokale omstandigheden.

4 HUISVESTINGSKOSTEN

4.1 Inleiding

Op basis van *Extra toelichting kostentoerekening deel 2* zijn wij in fase 1 van het onderzoek voor de vier verschillende grootteklassen tot de in tabel 4.1 gepresenteerde huisvestingskosten gekomen (zie ook Notenboom *et al.* 2007). Deze richtlijn heeft uitsluitend betrekking op de centrale bibliotheek (toen nog aangeduid als ‘hoofdvestiging’).

Tabel 4.1: Huisvestingskosten van de centrale bibliotheek op basis van de oppervlakterichtlijn (x € 1.000)

Verzorgingsgebied	Oppervlakte centrale bibliotheek	Huisvestingskosten centrale bibliotheek
35.000	1.600	378
45.000	2.000	472
100.000	3.500	826
150.000	5.250	1.239

Bron: Notenboom *et al.* (2007)

Bij de bepaling van de in de tabel gepresenteerde genormeerde huisvestingskosten is geen rekening gehouden met de aanwezigheid van reguliere bibliotheken (toen nog aangeduid als ‘nevenvestigingen’) en alternatieve dienstverleningsconcepten. Voor een verfijndere bepaling van de huisvestingskosten hebben wij ons daarom in fase 2 van het onderzoek toegelegd op de rol van bibliotheken en alternatieve dienstverleningsconcepten. Voor dat doel hebben wij een webenquête onder bibliotheken uitgevoerd en een vergadering met een valideringscommissie van bibliotheekdirecteuren gehouden.

4.2 Resultaten

4.2.1 Vloeroppervlakte

De webenquête blijkt slechts tot fragmentarische informatie te leiden over de inzet van alternatieve dienstverleningsconcepten, zoals bibliobussen en

servicepunten (zie ook appendix A.1). De verkregen informatie laat zich moeilijk generaliseren tot algemene en landelijke geldende inzichten. De uitkomsten zijn sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden, terwijl daarnaast de geringe response op de webenquête het trekken van algemene conclusies bemoeilijkt. Daardoor is het niet mogelijk om een afzonderlijke kostentoerekening te maken voor de (huisvestings)kosten van de alternatieve dienstverleningsconcepten. De kosten van de alternatieve dienstverleningsconcepten maken daarom vooralsnog deel uit van de genormeerde huisvestingskosten. Bibliotheken en gemeenten moeten samen beslissen over de keuze tussen vestigingen en alternatieve dienstverleningsconcepten. Nader onderzoek is nodig om de kosten van aanvullende dienstverleningsconcepten afzonderlijk in beeld te brengen.

Uit de resultaten van de webenquête blijkt dat de oppervlakte van de centrale bibliotheek en de totale oppervlakte van de reguliere bibliotheken nagenoeg gelijk zijn. De verdeling van de oppervlakte tussen de centrale bibliotheek en de reguliere bibliotheken blijkt 50:50 te zijn (met uitzondering van de 35.000-bibliotheek, die vaak slechts één of twee vestigingen telt, zie appendix A.2). Volgens de valideringscommissie hoeft bij de bepaling van een oppervlakterichtlijn geen onderscheid te worden gemaakt tussen centrale bibliotheken en reguliere bibliotheken. Een richtlijn voor de totale ruimtebehoefte volstaat. In dat geval kunnen gemeenten bibliotheken samen een afgewogen keuze maken tussen de omvang van de centrale bibliotheek en de omvang van de reguliere bibliotheken. In sterk stedelijke gebieden wordt bijvoorbeeld in de praktijk veelal gekozen voor een grote centrale bibliotheek en minder vloeroppervlak bij de reguliere bibliotheken, terwijl in de landelijke en matig stedelijke gebieden de oppervlakte van een centrale bibliotheek ongeveer even groot is als het totaal van de reguliere bibliotheken (zie appendix A.3).

4.2.2 Prijs per vierkante meter

De *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* gaat uit van een bedrag van € 236 voor de genormeerde huisvestingskosten per m^2. De valideringscommissie adviseert om dit bedrag te handhaven, zowel voor de centrale bibliotheek als voor de reguliere bibliotheken. Er bestaat op dit moment weliswaar een grote variatie in de huisvestingskosten per m^2, maar dit kengetal is moeilijk vergelijkbaar tussen de verschillende bibliotheken. De huisvestingskosten per m^2 zijn onder meer afhankelijk van het al dan niet hanteren van marktconforme of kostendekkende huren, de ouderdom van de gebouwen en de stedelijkheid van het verzorgingsgebied. Vaak is sprake van een *verborgen* subsidiëring van de huisvestingskosten via de beschikbaarstel-

ling van huisvesting tegen niet-marktconforme of niet-kostendekkende tarieven. De *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* berust daarentegen op een landelijk gemiddelde van de marktconforme huisvestingstarieven van *nieuwbouw*.

In stedelijke gebieden zijn de huisvestingskosten per m^2 op dit moment ongeveer 40% hoger dan het landelijk gemiddelde, terwijl ze in de landelijke gebieden ongeveer 25% lager zijn. Bibliotheken en gemeenten moeten samen kijken welk bedrag voor de huisvestingskosten per m^2 adequaat is, gelet op de lokale omstandigheden (zoals de stedelijkheid en de gewenste locatie).

4.2.3 Nieuwe richtlijn voor de oppervlakte en de huisvestingskosten

Conform het advies van de valideringscommissie hanteren we één richtlijn voor het *totale* vloeroppervlak van centrale en reguliere bibliotheken samen. Deze berust op een extrapolatie van de enquêteresultaten, die door de valideringscommissie als adequaat is bestempeld. De huisvestingskosten per m^2 bedragen € 236. Tabel 4.2 brengt de aangepaste richtlijn en de consequenties daarvan voor de totale vloeroppervlakte in beeld.

Tabel 4.2: Aangepaste richtlijn voor het totale vloeroppervlak en de huisvestingskosten naar grootte van het verzorgingsgebied

Verzorgings-gebied	m^2 per 1.000 inwoners	Totaal vloeroppervlak (in m^2)	Huisvestingskosten (x € 1.000)
35.000	60	2.100	496
45.000	55	2.475	584
100.000	50	5.000	1.180
150.000	45	6.750	1.593

Bron: APE

Doordat nu ook de reguliere bibliotheken in de richtlijn zijn betrokken, gaan wij uit van een groter totaal vloeroppervlak dan in tabel 4.1. De relatieve stijging in vloeroppervlakte ten opzichte van tabel 4.1 is het grootst voor de 35.000-bibliotheken.

4.3 Conclusies

Wij sluiten af met een samenvatting van de belangrijkste conclusies. Deze luiden als volgt:

- De genormeerde huisvestingskosten van de centrale bibliotheek en de reguliere bibliotheken bedragen € 236 per m^2. Dit tarief is gebaseerd op marktconforme tarieven van nieuwbouw.
- De genormeerde totale vloeroppervlakte voor de centrale bibliotheek en de reguliere bibliotheken samen bedraagt 60 m^2 per 1.000 inwoners voor de 35.000-bibliotheek en daalt naar 45 m^2 per 1.000 inwoners voor de 150.000-bibliotheek. De verhouding tussen de centrale bibliotheek (mits aanwezig) en de andere vestigingen is 50:50, maar hiervan kan lokaal af worden geweken.
- Op basis van de beschikbare gegevens en de input van de valideringscommissie kunnen wij geen richtlijn geven voor de optimale inzet van alternatieve dienstverleningsconcepten en/of vestigingen. De kosten van alternatieve dienstverleningsconcepten maken daarom deel uit van de genormeerde huisvestingskosten

5 PERSONELE EN MATERIËLE KOSTEN

5.1 Inleiding

In de kostentoerekening wordt binnen de exploitatiekosten onderscheid gemaakt tussen de personele en de materiële kosten. Personele kosten zijn het totaal van directe en indirecte personeelskosten. Materiële kosten zijn alle kosten exclusief kosten gerelateerd aan personeel, huisvesting, herstructurering, onvoorzien/incidenteel en lokale speerpunten. In het hoofdstuk presenteren wij de personele en materiële kosten voor de vier onderscheiden categorieën (fictieve) basisbibliotheken, uitgesplitst naar grootte van het verzorgingsgebied en naar kernfunctie. Deze presentatie wordt aangevuld met informatie over de huisvestingskosten.

5.2 Resultaten

5.2.1 Personeelsformatie

Eerder onderzoek heeft een richtlijn voor de inzet van personeel opgeleverd (zie tabel 5.1). De door ons geraadpleegde valideringscommissie heeft deze richtlijn voor personeelsinzet gehandhaafd. De inzet van hoog gekwalificeerd personeel wordt door de commissie gezien als een van de kritische succesfactoren voor het slagen van de bibliotheekvernieuwing. Vooral de inzet van hbo'ers voor backofficetaken is belangrijk. Als bibliotheken het ambitieniveau van een basisbibliotheek willen nastreven, zullen alle structurele taken die gerelateerd zijn aan de kernfuncties moeten worden vervuld door professioneel personeel. Bij de kostentoerekening houden wij daarom geen rekening met de inzet van vrijwilligers of personen met gesubsidieerde banen.

Tabel 5.1: Richtlijn benodigde aantal fte per grootteklasse

Grootteklasse	Fte Hbo	Fte Mbo	Fte Vmbo	Totaal
35.000	4,4	9,4	2,1	15,9
45.000	5,8	12,0	2,7	20,5
100.000	13,9	24,1	5,1	43,1
150.000	19,5	34,8	7,4	61,7

Bron: *Extra toelichting bij Richtlijn deel 2* en Notenboom *et al.* (2007)

Niet alle bibliotheken voldoen aan de gepresenteerde richtlijn. Volgens de valideringscommissie bestaan verscheidene redenen voor verschillen tussen het huidige personeelsbestand en de personeelsformatie conform de gepresenteerde richtlijn. Vooral de kleinere bibliotheken besteden taken uit; de kosten daarvan worden veelal geboekt onder de materiële kosten, maar zouden eigenlijk tot de personele kosten moeten worden gerekend. Verder is het de vraag of kleinere bibliotheken de backofficetaken uitvoeren die noodzakelijk zijn voor het functioneren van een basisbibliotheek, en waar vooral hbo'ers voor nodig zijn.

Voor de personele kosten op jaarbasis gaan wij uit van € 42.500 per fte. Deze personeelskosten zijn een gemiddelde van de personeelskosten die in 2005 in de CAO Openbare Bibliotheken zijn aangetroffen. De *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* geeft de totale personele en materiële kosten voor de grootteklassen 45.000, 100.000 en 150.000 inwoners. In een aanvullend onderzoek hebben wij een richtlijn bepaald voor de personele en materiële kosten van een 35.000-bibliotheek (zie Notenboom *et al.* 2007). De gehanteerde verhouding tussen totale personele en totale materiële kosten bedraagt 62:38 (zie daarvoor *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening*).

5.2.2 Kostentoerekening aan kernfuncties

De huisvestingskosten (conform het voorgaande hoofdstuk), en de personele en materiële kosten hebben wij volgens vaste percentages (zie appendix A4) versleuteld over de kernfuncties. De resultaten worden naar grootte van het verzorgingsgebieden weergegeven in de tabellen 5.2 tot en met 5.5.

Tabel 5.2: Kosten per kernfunctie (x € 1.000) voor een verzorgingsgebied van 35.000 inwoners

Kernfunctie	Personeels-Kosten	Materiële kosten	Huisvestings-kosten	Totaal
Kennis en informatie	268	120	139	527
Ontwikkeling en educatie	39	51	60	150
Kunst en cultuur	140	97	159	396
Lezen en literatuur	27	39	25	91
Ontmoeting en debat	16	12	40	68
Ondersteuning en ontwikkeling	183	85	74	342
Totaal	673	404	497	1.574

Bron: APE

Tabel 5.3: Kosten per kernfunctie (x € 1.000) voor een verzorgingsgebied van 45.000 inwoners

Kernfunctie	Personeels-kosten	Materiële kosten	Huisvestings-kosten	Totaal
Kennis en informatie	345	155	164	664
Ontwikkeling en educatie	50	65	70	185
Kunst en cultuur	180	125	187	492
Lezen en literatuur	35	50	29	114
Ontmoeting en debat	20	15	47	82
Ondersteuning en ontwikkeling	235	110	88	433
Totaal	865	520	585	1.970

Bron: *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* en APE

Tabel 5.4: Kosten per kernfunctie (x € 1.000) voor een verzorgingsgebied van 100.000 inwoners

Kernfunctie	Personeels-Kosten	Materiële kosten	Huisvestings-kosten	Totaal
Kennis en informatie	735	335	330	1.400
Ontwikkeling en educatie	100	140	142	382
Kunst en cultuur	380	255	378	1.013
Lezen en literatuur	70	100	59	229
Ontmoeting en debat	45	30	94	169
Ondersteuning en ontwikkeling	505	220	177	902
Totaal	1.835	1.080	1.180	4.095

Bron: *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* en APE

Tabel 5.5: Kosten per kernfunctie (x € 1.000) voor een verzorgingsgebied van 150.000 inwoners

Kernfunctie	Personeels-kosten	Materiële kosten	Huisvestings-Kosten	Totaal
Kennis en informatie	1.060	490	446	1.996
Ontwikkeling en educatie	145	205	191	541
Kunst en cultuur	555	375	510	1.440
Lezen en literatuur	105	150	80	335
Ontmoeting en debat	60	45	127	232
Ondersteuning en ontwikkeling	730	330	239	1.299
Totaal	2.655	1.595	1.593	5.843

Bron: *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* en APE

5.3 Conclusies

Het hoofdstuk leidt tot de volgende bevindingen:

- De inzet van hooggekwalificeerd personeel is een van de kritische succesfactoren voor het slagen van de bibliotheekvernieuwing. Structurele taken die gerelateerd zijn aan de kernfuncties moeten worden vervuld door professioneel personeel.
- De huisvestingskosten, en de personele en de materiële kosten kunnen naar grootteklasse aan de kernfuncties van basisbibliotheken worden toegerekend.

6 TOTALE KOSTEN VAN ALLE BASISBIBLIOTHEKEN

6.1 Inleiding

In het voorliggende hoofdstuk berekenen wij de totale kosten van de Nederlandse basisbibliotheken. De totale kosten zijn gebaseerd op het ambitieniveau van de *Richtlijn*. De presentatie beperkt zich tot de kosten van basisbibliotheken op lokaal niveau. De totale kosten worden voor de vier onderscheiden grootteklassen van de verzorgingsgebieden berekend en worden vervolgens opgeteld tot het Nederlandse totaal. De geraamde kosten vergelijken wij respectievelijk met de kostenraming die het IOO (Berdowski *et al.* 2001) eerder heeft gemaakt en met de uitkomsten van het CBS voor het jaar 2005.

6.2 Kosten per inwoner

Allereerst berekenen we de kosten van basisbibliotheken per inwoner. Dit doen we door de totale huisvestings- en exploitatiekosten per (fictieve) basisbibliotheek in een grootteklasse te delen door het aantal inwoners. Bij een basisbibliotheek met een verzorgingsgebied van 35.000 inwoners hebben wij de totale huisvestingskosten van € 497.000 en de totale exploitatiekosten (personeel en materieel) van € 1,077 mln. gedeeld door het aantal inwoners in het verzorgingsgebied (35.000). Op dezelfde wijze hebben wij voor de andere grootteklassen de kosten per inwoner in het verzorgingsgebied berekend. Het begrip inwoner heeft betrekking op de *verzorgingsgebieden* van de basisbibliotheken. Een verzorgingsgebied kan meer dan één gemeente omvatten. Tabel 6.1 laat de uitkomsten van de berekeningen per grootteklasse van de verzorgingsgebieden zien.

Tabel 6.1: Kosten per inwoner (in euro, prijspeil 2005)

Bereik verzorgingsgebied	Huisvestings-kosten	Exploitatie-kosten[a]	Totaal
0 tot 45.000	14,17	30,80	44,97
45.000 tot 100.000	12,98	30,80	43,78
100.000 tot 150.000	11,80	29,20	41,00
150.000 en meer	10,62	28,30	38,92

a Personeel en materieel.

Bron: APE en DSP

De exploitatie- en huisvestingskosten per inwoner zijn bij de bibliotheken met een verzorgingsgebied van 100.000 en 150.000 inwoners lager dan bij de bibliotheken met een verzorgingsgebied van 35.000 en 45.000 inwoners. Dit betekent dat er schaalvoordelen optreden bij een vergroting van het verzorgingsgebied. De implicatie hiervan is dat een combinatie van een aantal kleinere bibliotheken tot één grotere schaalvoordelen en dus lagere kosten per inwoner oplevert.

6.3 Bepaling van de totale kosten van basisbibliotheken

Bij de berekening van de totale kosten van basisbibliotheken conform het ambitieniveau van de Richtlijn gaan wij als volgt te werk. Gegeven de informatie uit *Basisbibliotheken: Stand van Zaken* worden alle bibliotheken naar grootteklasse van het (toekomstige) verzorgingsgebied ingedeeld. De kolom ‘bereik verzorgingsgebied’ geeft de grenzen van de verschillende grootteklassen weer. Bibliotheken met een verzorgingsgebied binnen het bereik van een grootteklasse delen wij in de betreffende grootteklasse in; bijvoorbeeld basisbibliotheek Y met een verzorgingsgebied van 37.000 inwoners wordt ingedeeld in de grootteklasse 35.000 inwoners.

Omdat niet één van de bibliotheken precies de omvang van de grootteklasse van de vier fictieve basisbibliotheken heeft, benaderen wij de kosten van de bibliotheken via de kosten per inwoner (zie tabel 6.1) van de relevante grootteklasse van een verzorgingsgebied. Voor iedere bibliotheek vermenigvuldigen wij de kosten per inwoner met het aantal inwoners in het verzorgingsgebied van de bibliotheek. Voor de eerder genoemde basisbibliotheek Y leidt dit tot de volgende kosten:

1. de huisvestingskosten zijn € 14,17 * 37.000 inwoners = € 524.290;
2. de exploitatiekosten zijn € 30,80 * 37.000 inwoners = € 1.139.600;
3. de totale kosten zijn € 524.290 + € 1.139.600 = € 1.663.890.

Per grootteklasse worden de kosten van de afzonderlijke bibliotheken bij elkaar opgeteld om tot de totale kosten per grootteklasse te komen. Door de totale kosten van de vier grootteklassen bij elkaar op te tellen, verkrijgen wij de totale kosten van alle basisbibliotheken volgens het ambitieniveau van de *Richtlijn*.

Tabel 6.2 geeft de totale kosten van de basisbibliotheken voor heel Nederland weer. De totale kosten volgens het ambitieniveau van de *Richtlijn* bedragen € 665 mln., waarvan € 191 mln. betrekking heeft op de huisvestingskosten en € 474 mln. op de exploitatiekosten.

Tabel 6.2: Totale kosten basisbibliotheken Nederland conform de Richtlijn voor basisbibliotheken (x € 1 mln.)

Bereik verzorgingsgebied	Aantal basis-bibliotheken	Huisvestings-kosten	Exploitatie-kosten	Totaal
0 tot 45.000	46	20	42	62
45.000 tot 100.000	62	56	132	187
100.000 tot 150.000	30	43	107	150
150.000 en meer	27	72	193	266
Totaal	165	191	474	665

Bron: APE

6.4 Vergelijking met de IOO-raming en de huidige kosten

6.4.1 Inleiding

In deze paragraaf vergelijken we onze kostenraming gebaseerd op de *Richtlijn* met een eerdere kostenraming van het IOO en met gerealiseerde kosten in 2005 (conform het CBS). De vergelijking gaat zowel in op de verschillen in uitkomsten als op de factoren die daaraan ten grondslag liggen.

Het IOO heeft in 2001 onderzoek gedaan naar de totale kosten van basisbibliotheken in Nederland. Het IOO raamt de *structurele* kosten in de eindsituatie op € 532 mln. (1.182 mld. gulden, prijspeil 2001). Het betreft de totale kosten van basisbibliotheken in Nederland (Berdowski *et al.* 2001, blz. 80, tabel 7.1). Omgerekend naar het loon- en prijspeil 2005 bedragen de totale kosten conform het IOO € 605 mln. (zie appendix A.5). Tabel 6.3 geeft een samenvatting van de uitkomsten.

Het CBS heeft de *huidige* kosten (2005) van de bibliotheken in kaart gebracht. De mate waarin de bibliotheekvernieuwing in 2005 is doorgevoerd, verschilt sterk per bibliotheek. Sommige bibliotheken functioneren al grotendeels als basisbibliotheek, terwijl bij andere bibliotheken de bibliotheekvernieuwing net is begonnen. Het CBS becijfert de totale kosten van de (basis)bibliotheken op € 554 mln., bestaande uit exploitatiekosten van € 448 mln. en huisvestingskosten van € 106 mln.

Tabel 6.3: Vergelijking van ramingen en realisatie van de totale kosten van basisbibliotheken (x € 1 mln., prijspeil 2005)

	IOO-raming	APE-raming conform de *Richtlijn*	CBS-realisatie
Exploitatiekosten[a]	497	474	448
Huisvestingskosten	108	191	106
Totale kosten	605	665	554

a Personeel en materieel.

Bron: IOO, CBS en APE

6.4.2 Vergelijking IOO-kostenraming en APE-kostenraming

De door het IOO geraamde exploitatiekosten (€ 497 mln.) liggen iets hoger dan die van APE (€ 474 mln.). Een deel van dit kostenverschil kan mogelijk worden verklaard door het verschillende aantal bibliotheken dat in de berekeningen van respectievelijk het IOO en APE is gebruikt. Het IOO hanteert bij de berekening van de totale kosten van basisbibliotheken in Nederland in totaal 404 bibliotheken. APE hanteert daarentegen in totaal 165 basisbibliotheken (zie tabel 6.2). Het kleinere aantal bibliotheken in de APE-raming houdt verband met het feit dat de afgelopen jaren veel bibliotheken zijn gefuseerd tot grotere basisbibliotheken (of in de nabije toekomst gaan fuseren). Fusies tot grotere bibliotheken leiden veelal tot schaalvoordelen en lagere exploitatiekosten. Een ander deel van het kostenverschil kan verklaard worden door het feit dat de bibliotheekvernieuwing in 2001 startte, zodat het IOO zich op beperkte informatie moest baseren. In de afgelopen jaren is veel extra informatie en de *Richtlijn voor basisbibliotheken* beschikbaar gekomen. Dit heeft tot een bijstelling van de exploitatiekosten geleid.

De door het IOO geraamde huisvestingskosten (€ 108 mln.) liggen lager dan de huisvestingskosten die APE heeft geraamd (€ 191 mln.). Dit verschil komt door de uiteenlopende *uitgangspunten* die het IOO en APE hebben gehanteerd. Het IOO neemt de gerealiseerde huisvestingskosten van bibliotheken als uitgangspunt. De gerealiseerde huisvestingskosten geven echter niet in alle gevallen een reëel beeld. Sommige bibliotheken huren hun panden bijvoorbeeld tegen niet-marktconforme of niet-kostendekkende tarieven. Soms hoeven zij zelfs geen huur te betalen. Daardoor is sprake van een verborgen subsidiëring van de huisvestingskosten. APE baseert zich daarentegen op de genormeerde huisvestingskosten van € 236 per m^2 voor (nieuw gebouwde) basisbibliotheken en de oppervlakterichtlijnen die in hoofdstuk 4 zijn besproken.

6.4.3 Vergelijking APE-kostenraming en CBS-realisatie voor het jaar 2005

Tussen de gerealiseerde kosten volgens het CBS en de APE-raming bestaan eveneens verschillen. Zowel voor de exploitatiekosten als voor de huisvestingskosten komt de APE-raming vanzelfsprekend hoger uit. In 2005 heeft een groot deel van de bibliotheken nog niet het volledige vernieuwingsproces en de transformatie in een basisbibliotheek volgens het ambitieniveau van de *Richtlijn* doorgemaakt. Dat verklaart ten eerste waarom de APE-kostenraming hoger is dan de gerealiseerde kosten in 2005.

Ten tweede geven de gerealiseerde huisvestingskosten lang niet altijd een reëel beeld van de werkelijke huisvestingskosten. Gebouwen worden soms gratis of tegen niet-kostendekkende dan wel niet-marktconforme huren door gemeenten ter beschikking gesteld. Dat betekent dat de gerealiseerde huisvestingskosten worden vertekend door een *indirecte subsidiëring* van de huren, die in de CBS-statistiek buiten beeld blijft. Het werkelijke verschil tussen de APE-raming en de gerealiseerde huisvestingskosten is in feite kleiner dan tabel 6.3 suggereert. Tevens dient in ogenschouw te worden genomen dat de APE-raming van de huisvestingskosten is gebaseerd op nieuw gebouwde bibliotheken, terwijl de gerealiseerde huisvestingskosten betrekking hebben op de huisvestingskosten van oude en nieuwe bibliotheken.

6.4.4 Van de huidige situatie naar het ambitieniveau van de Richtlijn

Het verschil tussen de gerealiseerde kosten en de kostenraming van APE toont de discrepantie tussen de huidige situatie en de gewenste eindsituatie waarin alle bibliotheken opereren volgens het ambitieniveau van de *Richtlijn*. Dit vergt een overgangstraject om van de huidige situatie tot de gewenste situatie te komen. De invulling van het overgangstraject bestaat in eerste instantie uit het wegwerken van de discrepantie in de exploitatiekosten tussen de huidige situatie en die volgens de *Richtlijn*. Realisering van het ambitieniveau van de *Richtlijn* gaat immers direct gepaard gaan met stijgende exploitatiekosten, terwijl een verbetering van de huisvestingssituatie meer tijd vergt. Het verschil tussen de gerealiseerde huisvestingskosten en ambitieniveau van de *Richtlijn* is bovendien minder groot dan op het eerste gezicht lijkt door de in de praktijk vaak voorkomende indirecte subsidiëring van de huisvestingskosten.

6.5 Conclusies

In het hoofdstuk hebben we de kosten van basisbibliotheken op macroniveau geraamd. De APE-raming beperkt zich tot de kosten op lokaal niveau. De kostenraming berust op het uitgangspunt dat alle bibliotheken conform het ambitieniveau van de *Richtlijn* opereren. De conclusies van het hoofdstuk luiden:

- De totale kosten van basisbibliotheken bedragen in de APE-raming € 665 mln. (prijspeil 2005). Deze bestaan uit € 191 mln. aan huisvestingskosten en € 474 mln. aan exploitatiekosten.
- Het verschil tussen de kostenraming voor basisbibliotheken van APE (€ 665 mln.) en die van het IOO (€ 605 mln. na correctie voor inflatie) bedraagt € 60 mln. (10%).
- Bij de APE-raming zijn de huisvestingskosten hoger dan in de IOO-raming, maar zijn de exploitatiekosten lager.
- De ramingen van APE en het IOO vallen over de hele linie hoger uit dan de realisatiecijfers van het CBS (€ 554 mln.), doordat in 2005 nog lang niet alle bibliotheken het ambitieniveau van de *Richtlijn* halen. De gerealiseerde huisvestingskosten in de CBS-statistiek geven echter geen volledig beeld van de werkelijke huisvestingskosten, doordat gemeenten panden vaak tegen niet-marktconforme en soms niet-kostendekkende huren ter beschikking van bibliotheken stellen. Dit is een vorm van indirecte subsidiëring, die in de CBS-statistiek buiten beeld blijft.

A APPENDIX

A.1 Alternatieve dienstverleningsconcepten

In plaats van op meer vestigingen kunnen bibliotheken ook inzetten op alternatieve dienstverleningsconcepten, zoals bibliobussen, uitleenposten en servicepunten. Bibliotheken geven in webenquête aan de volgende dienstverleningsconcepten uit te voeren (zie tabel A.1).

Tabel A.1: Aantal alternatieve dienstverleningsconcepten

Verzorgingsgebied	Aantal bibliotheken	Bibliobus	Servicepunten	Bibliotheek aan huis
35.000	3	1	1	
45.000	5	3	1	1
100.000	4	3	1	1
150.000	2			1

Bron: APE

De mediane kosten van een bibliotheekbus bedragen € 27.000 en die van een servicepunt € 7.000. De fragmentarische informatie over de inzet van alternatieve dienstverleningsconcepten laat zich moeilijk generaliseren tot algemene en landelijk geldende inzichten. In hoeverre leidt de inzet van bibliobussen of servicepunten nu tot lagere huisvestingskosten van de centrale bibliotheek en reguliere bibliotheken of betreft het een aanvullende service aan de leden? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden op basis van de enquêteresultaten. Dat geldt te meer, omdat uit nadere analyses blijkt dat er geen duidelijke relatie bestaat tussen de stedelijkheid (dichtheid) van het verzorgingsgebied en de inzet van bibliobussen. Deze worden zowel ingezet in de meest landelijke als in de meest stedelijke verzorgingsgebieden. Servicepunten vinden we alleen in de landelijke en matige stedelijke gebieden.

A.2 Oppervlakte centrale bibliotheek en bibliotheek

Onderstaande tabel geeft de mediane oppervlakte weer van de responderende bibliotheken in de webenquête. Met uitzondering van de 35.000-

bibliotheken, bedraagt de verhouding tussen de oppervlakte van de centrale bibliotheek en de gewone bibliotheken ongeveer 50:50.

Tabel A.2: Mediane oppervlakte centrale bibliotheek en bibliotheek naar grootte van het verzorgingsgebied

Inwoners verzorgings-gebied	Oppervlakte centrale bibliotheek	Oppervlakte reguliere bibliotheken	Totale opper-vlakte	Aantal bibliotheken met extra vestigingen (in %)	Mediaan aantal extra vestigingen
35.000	1.515	450	1.965	67	0,5
45.000	2.050	2.000	4.050	60	3,5
100.000	3.175	3.190	6.365	100	6
150.000	3.450	3.100	6.550	100	7

Bron: APE

A.3 Oppervlakte naar stedelijkheid

Uit de resultaten van de webenquête komt geen eenduidige koppeling tussen de grootte en de stedelijkheid van de verzorgingsgebieden naar voren. Sommige bibliotheken kennen in termen van het aantal inwoners weliswaar een groot verzorgingsgebied, maar opereren in een landelijk gebied. Verschillen in stedelijkheid (gemeten via de CBS-maatstaf omgevingsadressendichtheid) tussen verzorgingsgebieden kunnen van invloed zijn op de verhouding tussen de oppervlakte en huisvestingskosten van de centrale bibliotheek en de reguliere bibliotheken. Tabel A.3 toont de (mediane) oppervlakte van de centrale en reguliere bibliotheken naar stedelijkheid van het verzorgingsgebied. In de landelijke en matig stedelijke gebieden is de oppervlakte van een centrale bibliotheek ongeveer even groot als het totaal van de reguliere bibliotheek. Alleen in de meest stedelijke gebieden is de oppervlakte van de centrale bibliotheek aanzienlijk groter dan het totaal van de reguliere bibliotheken. Dat is logisch gezien de grotere bevolkingsdichtheid en kortere reisafstanden in deze gebieden.

Tabel A.3: Mediane oppervlakte centrale bibliotheek en reguliere bibliotheken naar stedelijkheid van het verzorgingsgebied

Verzorgingsgebied	Oppervlakte centrale bibliotheek	Oppervlakte reguliere bibliotheken	Totale oppervlakte
Landelijk	1.200	1.100	2.300
matig stedelijk	1.875	1.750	3.625
Stedelijk	4.750	2.090	6.840

Bron: APE

A.4 Verdeling van de middelen over de kernfuncties

In de *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening* is bij de basisbibliotheken uit de andere drie grootteklassen een vaste verhouding gebruikt bij de verdeling van de middelen over de kernfuncties. Deze verhouding wordt weergegeven in tabel A.4. De percentages in de tabel zijn percentages van het totaalbedrag; de personele kosten van kennis en informatie bedragen bijvoorbeeld 24,9% van de totale exploitatiekosten.

Tabel A.4: Verdeling van de middelen over de kernfuncties als percentage van het totaalbedrag

Kernfunctie	Personeel (in %)	Materieel (in %)	Totaal (in %)
Kennis en informatie	24,9	11,2	36
Ontwikkeling en educatie	3,6	4,7	8
Kunst en cultuur	13,0	9,0	22
Lezen en literatuur	2,5	3,6	6
Ontmoeting en debat	1,4	1,1	3
Ondersteuning en ontwikkeling	17,0	7,9	25
Totaal	62,0	38,0	100

Bron: *Richtlijn deel 2: Kostentoerekening*

In onze achtergrondstudie (Notenboom *et al.* 2007) hebben wij een toerekening gemaakt van de huisvestingskosten naar de zes kernfuncties. Voor een uitgebreide beschrijving van de methode die wij daarvoor gebruikt hebben, wordt verwezen naar de achtergrondstudie. Tabel A.5 geeft de percentages oppervlakte die zijn gehanteerd bij de toerekening van de oppervlakte en de huisvestingskosten aan de kernfuncties.

Tabel A.5: Totale percentage oppervlakte toegewezen aan de kernfuncties

Kernfunctie	Totaal percentage oppervlakte
Kennis en informatie	28
Ontwikkeling en educatie	12
Kunst en cultuur	32
Lezen en literatuur	5
Ontmoeting en debat	8
Ondersteuning en ontwikkeling	15
Totaal	100

Bron: *Notenboom et al.* (2007)

A.5 Correctie voor inflatie van de IOO-cijfers

De geraamde kosten van het IOO voor 2001 dienen te worden omgerekend naar het loon- en prijspeil 2005 om een goede vergelijking tussen de resultaten van APE en het IOO mogelijk te maken. Conform de opbouw van de exploitatiekosten worden 62% van de door het IOO geraamde exploitatiekosten gecorrigeerd voor de stijging van loonkosten en 38% voor de stijging van het algemeen prijspeil. De door het IOO berekende huisvestingskosten zijn eveneens gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling tussen 2001 en 2005.

De loonkosten per uur zijn in de periode 2001-2005 gestegen met 12,1%.[1] De door het IOO berekende personele kosten worden met dit bedrag verhoogd. De correctie van de materiële kosten berust op de stijging van de consumentenprijsindex. Dit impliceert een stijging van 8,7% gedurende de periode 2001-2005 ten opzichte van de IOO-cijfers.[2] De huisvestingskosten zijn aangepast op basis van de prijsstijging van de nieuwbouw van de budgetsector in de periode 2001-2005: 22,4%.[3] Gemiddeld komt de prijsontwikkeling voor bibliotheken neer op een inflatiecorrectie van 12,9% over de totale kosten gedurende een periode van vier jaar. Op jaarbasis betekent dit een inflatiecijfer van 3,1%.

1 Bron: CBS Statline, *Cao-lonen, contractuele loonkosten en arbeidsduur; indexcijfers (2000=100)*.

2 Bron: CBS Statline, *Jaarmutatie CPI alle huishoudens*

3 Bron: CBS Statline, *Prijsindexcijfers van de productie van gebouwen, prijspeil 2000*. De budgetsector omvat openbaar bestuur, gezondheids- en welzijnszorg, en overige dienstverlening.

A.6 Ambtelijke inzet op decentraal niveau

A.6.1 Inleiding

Het IOO (Berdowski *et al.* 2001) heeft eerder globaal becijferd welke capaciteit in verband met bibliotheekvernieuwing op ambtelijk niveau bij gemeenten en provincies noodzakelijk is om de rollen van respectievelijk opdrachtgever en regisseur te vervullen. Deze becijferingen vonden plaats toen het proces bibliotheekvernieuwing nog moest starten. Inmiddels is op ambtelijk niveau meer ervaring opgedaan met de nieuwe situatie. Daardoor kunnen we op decentraal niveau een betere en actuelere meting maken van de inzet van ambtelijke capaciteit voor de beleidsvorming en de uitvoering van het nieuwe bibliotheekstelsel nauwkeuriger vast te stellen.

Voor de provincies beschikken wij over een integrale meting van de ambtelijke capaciteit die op dit moment is gemoeid met bibliotheekgerelateerde werkzaamheden. Deze meting is afkomstig uit de *Monitor provinciale uitgaven 2003-2006*. Voor gemeenten ontbreekt dergelijke informatie. Daarom hebben we een telefonische enquête uitgevoerd onder 41 gemeenten. De selectie van de gemeenten sluit aan bij de verzorgingsgebieden van de geselecteerde basisbibliotheken in de webenquête. Het betreft vooral regio's waar het proces van bibliotheekvernieuwing wat verder is voortgeschreden. De resultaten van de gemeentelijke enquête zijn geëxtrapoleerd naar nationale totalen.

A.6.2 Resultaten

Tabel A.6 geeft de inzet van ambtelijke capaciteit voor het bibliotheekstelsel bij provincies. Het betreft de feitelijke personeelsinzet. Informatie over de vereiste (gewenste) inzet van ambtelijke capaciteit voor het nieuwe bibliotheekstelsel is niet beschikbaar. De totale inzet van ambtelijke capaciteit op provinciaal niveau bedraagt in 2005 13,8 fte. In de provincies Noord- en Zuid-Holland is de personeelsinzet voor het bibliotheekstelsel het grootst. Dat hangt mede samen met het aantal inwoners van deze provincies. De gemiddelde personeelsinzet per provincie bedraagt in het jaar 2005 1,15 fte.

Tabel A.6: Ambtelijke personeelsinzet bij provincies (in fte)

Provincie	Inzet van fte 2005	Inwoners 2005 (x 1 mln.)
Groningen	0,90	575
Friesland	1,20	643
Drenthe	0,60	484
Overijssel	1,30	1.111
Flevoland	0,40	368
Gelderland	1,75	1.974
Utrecht	0,70	1.176
Noord-Holland	1,80	2.603
Zuid-Holland	1,80	3.459
Zeeland	0,60	380
Noord-Brabant	1,75	2.414
Limburg	1,00	1.134
Totaal	13,80	16.320

Bron: Monitor Provinciale Uitgaven 2003–2006 (APE-bewerking)

Tabel A.7 toont de inzet van ambtelijke capaciteit voor het bibliotheekstelsel bij gemeenten. Gemeenten geven bij de enquête aan dat zij het lastig vinden om een nauwkeurige schatting te maken van het tijdsbeslag dat de uitvoering en het beleid voor bibliotheken vergt.

Tabel A.7: Ambtelijke personeelsinzet bij gemeenten (in fte per bibliotheek)

Verzorgingsgebied	Aantal basis-bibliotheken	Totale ambtelijke inzet	Beleid	Uitvoering
35.000	45	0,11	0,08	0,03
45.000	61	0,14	0,10	0,04
100.000	31	0,30	0,23	0,07
150.000	28	0,45	0,34	0,11

Bron: APE

Er blijken geen waarneembare schaaleffecten op te treden. Per 10.000 inwoners besteden gemeenten 0,03 fte aan het openbare bibliotheekwerk. Driekwart van de personeelsinzet is gemoeid met beleidsvorming en de rest wordt besteed aan de uitvoering. Driekwart van de gemeenten geeft aan dat zij over voldoende capaciteit beschikken om hun taken in het nieuwe bibliotheekstelsel te kunnen uitvoeren. De overige gemeenten geven aan over te weinig ambtelijke capaciteit te beschikken om deze taken

adequaat te kunnen vervullen. Deze laatste groep zou zijn ambtelijke capaciteit graag met 0,05 fte (bij de 35.000 bibliotheken) tot 0,15 fte (bij de 150.000 bibliotheken) willen uitbreiden. Dit leidt ruwweg tot een totale stijging van 14 fte bij alle gemeenten samen. De huidige gemeentelijke personeelsinzet voor het bibliotheekstelsel bedraagt 49,1 fte (zie tabel A.8). Samen met de provincies worden in totaal 62,9 fte aan ambtelijke capaciteit ingezet voor het bibliotheekstelsel.

Tabel A.8:Totale ambtelijke personeelsinzet op decentraal niveau (in fte's)

	Ambtelijke inzet
Provincies	13,80
Gemeenten	49,10
Totaal	62,90

Bron: *Monitor Provinciale Uitgaven 2003-2006* en APE

LITERATUUR

Barendse, P., M. van der Gugten, 2005, *Het spel en de knikkers. ...*, Amsterdam: DSP–groep BV.

Barendse, P., M. van der Gugten, 2006, *Het spel en de knikkers II*, Amsterdam: DSP–groep BV.

Berdowski, Z., *et al.*, 2001, *Open poort tot kennis: De kosten*, Zoetermeer: IOO bv.

Keemer, L.A., R. Benz, 2006, *Monitor Provinciale Uitgaven Bibliotheekwerk*, Den Haag: Benz & Benz.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004, *Cultuurnota* 2005-2008, Den Haag.

Meijer, W., *et al.*, 2000, *Open poort tot kennis: Advies Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk*, Den Haag: Stuurgroep herstructurering openbaar bibliotheekwerk.

Notenboom, A., N. Rade en R. Goudriaan, *Kosten van het nieuwe bibliotheekstelsel: Eindrapportage fase 1*, Den Haag: APE (Ape rapport 473a).

Stuurgroep Bibliotheken, 2007, *Basisbibliotheken*: *Stand van zaken,* Den Haag: Procesbureau Bibliotheekvernieuwing.

Stuurgroep Bibliotheken, 2005, *Richtlijn voor Basisbibliotheken*, Den Haag: Stuurgroep Bibliotheken.

Stuurgroep Bibliotheken, 2005, *Richtlijn deel 2: kostentoerekening*, Den Haag: Stuurgroep Bibliotheken.

Stuurgroep Bibliotheken, 2006, *Extra toelichting bij Richtlijn deel 2: kostentoerekening naar aanleiding van aanvullend onderzoek*, Den Haag: Stuurgroep Bibliotheken.

VNG, IPO en OC&W, 2004, *Aanvulling Koepelconvenant 'Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk'*, Den Haag.

Wal, R.A. van der, E.J.C. Verkleij en C. van de Beek, 2004, *Bouwen van bibliotheken*, Den Haag: VNG uitgeverij.